

ІНВЕСТИЦІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

АНОТАЦІЯ. Розглянуто поняття інвестиційної компетентності місцевих бюджетів, основні підходи до її визначення. Розглянуто повнова-

[Metadata, citation and](#)

of Vadym Hetman Kyiv National Economic University

КЛЮЧОВІ СЛОВА: інвестиції, інвестиційна компетентність, місцеві бюджети, бюджети розвитку.

АННОТАЦИЯ. Рассмотрено понятие инвестиционной компетентности местных бюджетов, основные подходы к ее определению. Рассмотрены полномочия органов местного самоуправления, которые определяют компетентность местных бюджетов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: инвестиции, инвестиционная компетентность, местные бюджеты, бюджеты развития.

ANNOTATION. The concept of investment competence of local budgets, basic going, is considered near its determination. Plenary powers of organs of local self-government, which determine the competence of local budgets, are considered.

KEY WORDS: investments, investment competention, local budgets, develop budgets.

Трансформаційні процеси, які набувають подальшого розвитку в економіці України в умовах нестабільного зовнішнього середовища, потребують не тільки першочергових заходів щодо підвищення ефективності суб'єктів господарювання, й теоретичного переосмислення економічних явищ, процесів і категорій, зокрема такої як «інвестиційна компетентність». Актуалізація проблеми реалізації політики сталого збалансованого регіонального розвитку вимагає чіткого позиціонування та підвищення рівня присутності ресурсів, передусім інвестиційного характеру, місцевих бюджетів у забезпеченні її вирішення. Таке позиціонування, власне, передбачає визначення параметрів інвестиційної компетентності місцевих бюджетів відповідно до закріплених за місцевим самоврядуванням функцій і повноважень щодо формування відтворювального потенціалу основних підсистем підпорядкованої території.

Дослідженням проблем місцевих бюджетів займалися такі вчені, як Р. Граверт, Д. В. Гризоглазов, О. Р. Квасовська, О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк, О. О. Сунцова, Г. В. Чапала тощо. Не применшуючи досягнень наукових праць зазначених науковців, варто визнати, що питання інвестиційної компетентності залишається і досі відкрите. Тому метою цієї статті є уточнення поняття інвестиційної компетентності з точки зору фінансової спроможності місцевих бюджетів щодо здійснення інвестиційних видатків.

Пропонуємо умовно розділити словосполучення «інвестиційна компетенція» на дві складові — логічний підмет і логічний присудок. Відповідно, логічним підметом у нашому випадку буде слово «компетентність», а присудком — «інвестиційна».

Розглянемо ці поняття окремо. Стосовно етимологічного походження «компетентності», то її трактування зводиться до наступних аспектів:

- по-перше, це коло повноважень будь-якої організації, установи або особи;

- по-друге, це результативність та ефективність дій організації згідно з цілями та стратегіями фірми;

- по-третє, це характеристика, що надається організації чи окремій особі внаслідок оцінювання ефективності / результативності її дій, спрямованих на розв'язання певного кола значущих для певного співтовариства завдань / проблем;

- по-четверте, це здатність успішно задовольняти індивідуальні та соціальні потреби, діяти й виконувати поставлені завдання;

- по-п'яте, це результативно-діяльнісна характеристика будьчого. Рівень компетентності є рівнем діяльності, необхідним і достатнім для мінімальної успішності в досягненні результату [1].

Якщо перших два підходи є досить широкими, а для наступних характерна конкретика, то, пропонуємо зупинитися на тому, що *компетентність* — це результативно-діяльнісна характеристика об'єкта, яка передбачає спроможність успішного задоволення соціальних потреб, розв'язання та виконання поставлених завдань.

Стосовно логічного присудка «інвестиційна», маємо наголосити на тому, що він є похідним від поняття «інвестиції», трактування якого знаходить своє відображення у Законі України «Про інвестиційну діяльність»: усі види майнових та інтелектуальних

цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект [2]. Тому у нашому випадку разом з присудком «інвестиційна» компетентність набуває специфічного змістового окрасу. Повертаючись до мети нашої статті, ми повинні розглядати поняття «інвестиційної компетентності» крізь призму місцевих бюджетів.

Інвестиційну компетенцію місцевих бюджетів, на нашу думку, доцільно розглядати в двох аспектах: перший — з позицій системи повноважень органів місцевого самоврядування, другий — з точки зору фінансової спроможності місцевих бюджетів щодо здійснення інвестиційних видатків. Тобто, якщо у першому випадку йдеться про сферу (характер) присутності бюджетного ресурсу в інвестиційній сфері, виходячи з закріплених за органами місцевого самоврядування та органами місцевої влади повноважень інвестиційного характеру, то в другому — про фінансові можливості забезпечення такої присутності або про рівень платоспроможності.

Водночас і фінансову спроможність місцевих бюджетів щодо здійснення інвестиційних видатків варто визначати в межах таких підходів:

- визначення параметрів інвестиційної складової в загальній системі бюджетного фінансування на основі наявного фінансового ресурсу, на який місцевий бюджет того чи іншого рівня може розраховувати, виходячи з чинної податкової бази, системи міжбюджетних відносин, щорічно закріплюваної законом про держбюджет, чинними механізмами муніципальних позиків тощо. При цьому, параметри інвестиційної спроможності та інвестиційних повноважень місцевих бюджетів можуть зовсім не збігатися, причому у двох напрямках;

- оцінка параметрів потенційної інвестиційної спроможності місцевих бюджетів, виходячи з функцій та повноважень місцевого самоврядування, закріплених відповідним спеціальним законодавством, у даному випадку Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

За таких умов обсяг інвестиційних функцій і повноважень місцевих бюджетів, як правило, виходячи з реальної дійсності, перевищує рівень фактичної інвестиційної спроможності останніх, що, у свою чергу, актуалізує проблему розробки ефективних механізмів формування ресурсної бази місцевих бюджетів як у частині податкової складової, так й інших складо-

вих на кшталт системи запозичень, спільного інвестування тощо. У зв'язку із цим, логічним видається реалізація інвестиційної компетенції місцевих бюджетів у межах системи прав органів місцевої влади, які визначають їх загальну фінансову компетенцію.

До таких прав, як зазначає О. О. Сунцова, належать «... право податкової ініціативи (право встановлення місцевих податків і зборів), право утворення позабюджетних, валютних, страхових, резервних, пенсійних та інших цільових фондів. ... право на залучення кредитних ресурсів, право на надання кредитів і надання гарантій фізичним та юридичним особам за кредитами, право на встановлення цін і тарифів на продукцію та послуги комунальних підприємств, право на запровадження штрафів та інших фінансових санкцій, право на створення власних фінансово-кредитних установ. ... право участі в капіталі й доходах господарських підприємств, право на користування, володіння і розпорядження комунальною власністю, право розпорядження прибутками комунальних підприємств та інших підприємств, які перебувають у власності місцевих органів влади ...» [3, с. 63—64].

В контексті нашого дослідження на увагу заслуговує саме другий підхід, оскільки актуальною, насамперед, є проблема підвищення рівня фінансового впливу місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси в межах підпорядкованої території. Лише за таких умов можна ставити питання про підвищення рівня керованості такими процесами місцевою владою відповідно до покладених на неї конституційних обов'язків.

Вихідною базою при оцінці потенційних параметрів інвестиційної компетентності місцевих бюджетів, як вже зазначалося, можна вважати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], яким визначаються виключна компетенція та повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів. Такі, у свою чергу, сформульовані в контексті загального концептуального положення цього ж Закону, згідно з яким місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. При цьому, як вірно, на нашу думку, зазначає Г. В. Чапала, посилаючись на Р. Граверта, «надання місцевим владам фінансових повноважень виправдане лише за умов, що вони гарантують рішення своїх завдань на основі самоврядування» [4, с. 146].

Про інвестиційну компетентність місцевих бюджетів можна говорити в контексті наступних основних положень виключної компетенції сільських, селищних, міських рад: затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик, отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; вирішення питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями (детальніше у табл. 1).

Таблиця 1

**ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ,
ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ПАРАМЕТРИ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ***

Рівень повноважень	Зміст повноважень
Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад	
<i>у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку</i>	підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, організація їх виконання
	забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території
	подання до районних, обласних рад необхідних показників і внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення
	залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території
	розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях

Продовження табл. 1

Рівень повноважень	Зміст повноважень
<i>у галузі бюджету, фінансів і цін</i>	залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища
	об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів
	сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території
<i>у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку</i>	сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, і субсидій для будівництва чи придбання житла
	здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку
<i>у галузі будівництва</i>	організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення
	розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території
	залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування
<i>у галузі зовнішньоекономічної діяльності</i>	сприяння у створенні спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів
	залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць

Рівень повноважень	Зміст повноважень
Повноваження районних і обласних рад	
<i>у межах власних повноважень</i>	затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідно району, області
<i>у межах делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям</i>	підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей
<i>у межах делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям</i>	підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України
	забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території
	сприяння інвестиційній діяльності на території району, області
	об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення

*Складено на основі [5]

Перші дві позиції передбачають присутність бюджетного ресурсу шляхом як безпосереднього (повного або часткового) фінансування інвестиційних проектів, так і через опосередковану участь. Остання ж стосується виключно опосередкованої форми участі бюджетного ресурсу у фінансуванні інвестиційних проектів — шляхом формування статутного фонду підприємств. Адже безпосередніми потенційними інвесторами у даному випадку виступатимуть саме такі підприємства.

Повний спектр параметрів інвестиційної компетенції місцевих бюджетів дозволяють визначити сформульовані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, які, на нашу думку,

видаються недостатньо структурованими, частково дублюють один одного тощо. Проте вони дають можливість окреслити параметри інвестиційних завдань, а відтак й інвестиційної компетенції місцевих бюджетів, що, власне, дає підстави опрацьовувати концептуальні напрями розробки нових, трансформації чинних механізмів зміцнення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів, який слугував би реальною основою здійснення місцевого самоврядування відповідно до покладених на нього функцій.

Інвестиційну компетенцію місцевих бюджетів доцільно розглядати крізь призму функцій суспільних фінансів (передусім у частині державних, а в їх складі — регіональних та муніципальних). Хоча в даній сфері існує низка проблем, пов'язана з неоднозначним трактуванням змісту безпосередньо функцій О. П. Кириленко та Б. С. Малиняк, зокрема, роль бюджетних видатків розглядають у контексті реалізації стабілізаційної, перерозподільчої та алокаційної функцій суспільних фінансів [6, с. 8—9]. Стабілізаційна функція ними, зокрема, зводиться до зменшення амплітуди економічних циклів через зміну доходів і видатків бюджету, роль у якому місцевих бюджетів оцінюється як обмежена внаслідок обмежених можливостей доходної бази місцевого самоврядування в умовах економічного спаду. Очевидно, що інвестиційна складова місцевих бюджетів у таких умовах зазнає найбільшого дискримінаційного впливу. Перерозподільча функція полягає у зменшенні нерівності доходів членів суспільства за рахунок прогресивного оподаткування та надання трансфертів населенню. Алокаційна функція реалізується у напрямі забезпечення населення товарами та послугами, які не може надати ринкова економіка в потрібному обсязі.

У запропонованій структурі функцій суспільних фінансів досить слабо, як на нашу думку, представлений регіональний і муніципальний рівні, а тим більше їх інвестиційна складова, передусім у частині бюджетного інвестування. Хоча остання цілком могла б бути присутня в перших двох функціях, особливо у другій — перерозподільчій. Адже така, виступаючи в якості однієї з головних функцій бюджету, що розглядається як форма грошових засобів, сформованих внаслідок первинного та вторинного розподілу та використання валового внутрішнього продукту, полягає, в акумулюванні таких засобів у бюджеті з подальшим їх спрямуванням на розвиток виробничої та соціальної інфраструктури, інвестування в капіталомісткі галузі, на структурну перебудову тощо.

Отже, інвестиційна компетентність місцевих бюджетів це — результативно-діяльнісна характеристика місцевих бюджетів у контексті здійснення ними інвестиційної діяльності, яка передбачає успішне задоволення соціальних потреб, розв'язання та виконання поставлених завдань перед місцевими органами самоврядування. Формування фінансової спроможності місцевих бюджетів для здійснення ними інвестиційної діяльності повинно передбачати заходи за кількома напрямками: трансформацію структури доходних джерел формування місцевих бюджетів, насамперед щодо формування бюджету розвитку; диверсифікацію форм залучення зовнішніх ресурсів інвестиційного характеру; розробку ефективних форм участі ресурсів місцевих бюджетів у реалізації інвестиційних проектів на партнерській основі. Такі заходи сприятимуть диверсифікації джерел ресурсної бази місцевих бюджетів, включно з їх складовою — бюджетом розвитку. Згадані джерела доходів місцевих бюджетів спрямовані на зменшення їх залежності від так званих «непродуктивних податків і зборів», якими виявляється переважна їх більшість, переорієнтацію частини загальнодержавних податків і зборів на місцеві бюджети і повинні передбачати підвищення зацікавленості органів місцевої влади у розширенні податкової бази та рівня її компетентності щодо адміністрування податків і зборів, розширення компетенції органів місцевої влади щодо місцевих запозичень тощо.

Література

1. *Свірчук Т.* Поняття компетенції та компетентності у працях сучасних педагогів та лінгводидактиків / Т. Свірчук // http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apsf/2008_16/articles/article26.pdf.
2. Закон України «Про інвестиційну діяльність». — Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1991. — № 47. — Ст. 646.
3. *Сунцова О. О.* Місцеві фінанси: навч. посібн. / О. О. Сунцова. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 560 с.
4. *Чапала Г. В.* Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз / Г. В. Чапала. — Харків: Право, 2006. — 224 с.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». — Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1997. — № 24.
6. *Кириленко О. П.* Теорія і практика бюджетних інвестицій / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. — Тернопіль: Економічна думка, 2007. — 288 с.

Стаття надійшла до редакції 30.09.2010